

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Hacker, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8227 –

Verfahrensstand der ePrivacy-Verordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Neuregelung des Umgangs mit Kommunikationsdaten und des Online-Trackings im Rahmen der ePrivacy-Verordnung beschäftigt nun schon mehrere Ratspräsidentenschaften. Sowohl die bulgarische als auch die österreichische und jetzt auch die aktuelle rumänische Ratspräsidentenschaft haben jeweils für sich angekündigt, den europäischen digitalen Binnenmarkt und insbesondere die ePrivacy-Verordnung inhaltlich und verfahrenstechnisch voranbringen zu wollen. Die ePrivacy-Verordnung ist ursprünglich als datenschutzrechtlicher Komplementär zur Datenschutz-Grundverordnung avisiert worden. Es steht zu erwarten, dass die Unternehmen ausreichend Zeit brauchen werden, um angemessen auf die Regelungen reagieren zu können. Im Sinne klarer Regeln für den Standort Europa und im Sinne der Planungssicherheit für unternehmerische Chancen und Risiken ist es unerlässlich, über den Fortgang der ePrivacy-Verordnung informiert zu werden. Diese Information wird durch die nahende Europawahl im Mai 2019 nach Ansicht der Fragesteller umso dringlicher, da Zeitpläne und die Klärung dringender Fragen durch parlamentarische Diskontinuität für viele Unternehmen offen bleiben.

1. Welche konkreten Bemühungen zum Abschluss der ePrivacy-Verordnung sind von der österreichischen Ratspräsidentenschaft unternommen worden, und wie steht die Bundesregierung zu diesen Maßnahmen?

Die ePrivacy-Verordnung wurde unter der österreichischen Ratspräsidentenschaft im 2. Halbjahr 2018 auf der Ebene der Ratsarbeitsgruppe weiter beraten. Österreich hat für den Ministerrat (Telekommunikation) am 4. Dezember 2018 einen Fortschrittsbericht vorgelegt und eine Aussprache durchgeführt. Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. betreffend Verhandlungen über den Datenschutz in der elektronischen Kommunikation (ePrivacy-Reform) auf Bundestagsdrucksache 19/6709 wird verwiesen.

2. Nachdem die rumänische Ratspräsidentschaft angekündigt hatte, die Themenfelder rund um den digitalen Binnenmarkt voranzutreiben, inwiefern sind diesbezüglich Maßnahmen unternommen worden?
 - a) Welche konkreten Maßnahmen und Änderungen sind von der rumänischen Ratspräsidentschaft zu erwarten?
 - b) Ist ein Abschluss der Verhandlungen vor der Europawahl zu erwarten?
Falls ja, welcher Zeitplan wird hierbei zugrunde gelegt, und falls nein, welche Gründe haben dazu geführt?

Rumänien beabsichtigt, die Verhandlungen zur ePrivacy-Verordnung im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft so weit wie möglich voranzubringen, ggf. auch bis hin zu einer Einigung im Rat. Derzeit wird der Vorschlag auf der Grundlage aktueller Präsidentschaftstexte weiterhin auf der Ebene der Ratsarbeitsgruppe diskutiert (die aktuellen Vorschläge der rumänischen Präsidentschaft sind abrufbar über die Internetseite: https://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2017_3). Ein genauer Zeitplan der Ratspräsidentschaft liegt nicht vor. Ein Abschluss der Verhandlungen vor den Europawahlen ist nach gegenwärtigem Sachstand eher unwahrscheinlich. Die Dauer der Beratungen ist dem Bemühen geschuldet, die unterschiedlichen Interessen aller beteiligten Kreise angemessen zum Ausgleich zu bringen. Kommt es zu einer Einigung auf einen Ratstext, wäre dieser Grundlage für weitere Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung den Grundsatz der Diskontinuität auf europäischer Ebene?
 - a) Führt nach Ansicht der Bundesregierung die Europawahl zu einer Diskontinuität (bitte Antwort begründen)?
 - b) Wird konkret die ePrivacy-Verordnung von einer möglichen Diskontinuität durch die Europawahl betroffen, und geht die Bundesregierung davon aus, dass die Verhandlungen mit dem letzten Stand aufgenommen werden oder neu beginnen?
 - c) Welche Erwartungen hat die Bundesregierung im Falle eines neuen Verhandlungsbeginns, und wären nach Ansicht der Bundesregierung gravierende Änderungen zu erwarten?

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthält keine ausdrückliche Regelung dazu, wie am Ende einer Wahlperiode des Europäischen Parlaments mit nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsvorhaben umzugehen ist. Nach Artikel 229 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments gelten unerledigte Angelegenheiten mit dem Ende der letzten Tagung der Wahlperiode (18. April 2019) als verfallen, es sei denn, die Konferenz der Präsidenten entscheidet zu Beginn der nächsten Wahlperiode (im September 2019) auf begründeten Antrag von Ausschüssen, Rat oder Kommission, die Prüfung der Angelegenheiten von vorn zu beginnen oder fortzusetzen. Das Europäische Parlament hat seinen Bericht mit Änderungswünschen im Oktober 2017 beschlossen. Es müsste bei Vorlage eines entsprechenden Antrags darüber entscheiden, ob es auf der Grundlage des Berichtes vom Oktober 2017 mit dem Rat verhandeln oder ob es einen neuen Bericht vorlegen will. Hierzu kann die Bundesregierung keine Einschätzung vornehmen.

4. Aus welchen Gründen hält die Bundesregierung das im Rahmen der ePrivacy-Verordnung diskutierte Kopplungsverbot (Nutzung kostenloser Dienste gegen Einwilligung zum Tracking), anders als das Europäische Parlament, für nicht legitim (Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2018 (politischer Teil), S. 30)?
 - a) Befindet sich die Bundesregierung dazu im konkreten Austausch, und falls ja, mit wem, und falls nein, warum nicht?
 - b) Ist die Bundesregierung der Meinung, dass sich die eigene Ansicht gegenüber der Ansicht des Europäischen Parlaments in der finalen Version der Verordnung durchsetzen wird, und falls ja, warum?

Die Bundesregierung hat im Zuge der Beratungen auf Ratsebene vorgeschlagen, dass werbefinanzierte Onlinedienste die Möglichkeit haben sollten, ihre Nutzung von der Einwilligung in Cookies für Werbezwecke abhängig zu machen. In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung weiterhin eine Regelung in der ePrivacy-Verordnung vorgeschlagen, dass die Endnutzer in der Browsersoftware Einstellungen zum Schutz ihrer Privatsphäre wirksam vornehmen können. Dadurch sollen Anreize im Markt für verschiedene Optionen gesetzt werden, so auch für eine Bezahlvariante ohne Tracking. Auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 5e und 7 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. betreffend Verhandlungen über den Datenschutz in der elektronischen Kommunikation (ePrivacy-Reform) auf Bundestagsdrucksache 19/6709 wird verwiesen. Weiterer Erörterungsbedarf besteht ggf., wenn es nach einer Einigung auf einen Ratstext zu Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament kommt. Deren Ausgang lässt sich derzeit nicht einschätzen.

5. Inwiefern ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die ePrivacy-Verordnung die Realität und die Bedürfnisse der Wirtschaft – insbesondere von kleinen und mittelständischen Unternehmen – berücksichtigt?

Die Bundesregierung verweist auf die laufenden Verhandlungen. Ziel ist vor allem, ein hohes Schutzniveau für die Vertraulichkeit von Kommunikationsdaten und zugleich den Spielraum für Innovation und digitale Geschäftsmodelle zu erhalten und die Datensouveränität zu stärken. Eine abschließende Meinungsbildung dazu steht noch aus.

6. Ist nach Ansicht der Bundesregierung die ePrivacy-Verordnung inhaltlich und strukturell kohärent zur Datenschutz-Grundverordnung, und falls nicht, in welchen Punkten gibt es Differenzen, und ist eine entsprechende Angleichung vorgesehen?

Die ePrivacy-Verordnung schützt in Ergänzung zur Datenschutz-Grundverordnung, die den Schutz personenbezogener Daten regelt, den Schutz der Privatsphäre und der Kommunikation. Die ePrivacy-Verordnung präzisiert und ergänzt die Datenschutz-Grundverordnung. Die Datenschutz-Grundverordnung gilt auch im Bereich der elektronischen Kommunikation, sofern durch die ePrivacy-Verordnung keine spezialgesetzliche Regelungen getroffen werden. Es ist zu berücksichtigen, dass die ePrivacy-Verordnung nicht nur das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – GRCh), sondern auch das Recht auf Achtung des Privatlebens und der Vertraulichkeit der Kommunikation (Artikel 7 GRCh) umsetzt. Die aus letzterem Grundrecht erforderlichen strengeren Anforderungen können nicht an die Datenschutz-Grundverordnung angeglichen werden.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass nach Kenntnis der Fragesteller die ePrivacy-Verordnung im Gegensatz zur Datenschutz-Grundverordnung überwiegend auf die Einwilligung als Erlaubnistatbestand abzustellen vermag?
 - a) Kommt es aus Sicht der Bundesregierung hierbei zu einer Einwilligungsmüdigkeit im Sinne eines uninformierten Drückens des Bestätigen-Buttons, und wie kann dem entgegengewirkt werden?
 - b) Welche Ansicht vertritt die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Einwilligung als Erlaubnistatbestand bezüglich der sogenannten Maschine zu Maschine (M2M)-Kommunikation, und glaubt die Bundesregierung, dass bei M2M-Kommunikation praxistauglich eine Einwilligung in sinnvoller und rechtlich haltbarer Weise eingeholt werden kann?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sowohl die ePrivacy-Verordnung wie auch die Datenschutz-Grundverordnung von der Einwilligung als Ausdruck der Grundrechte auf Schutz der personenbezogenen Daten und der Privatsphäre ausgehen und die Datenverarbeitung ohne Einwilligung nur in gesetzlich bestimmten Fällen erlauben. Dabei ist es der besonderen Grundrechtsrelevanz beim Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation geschuldet, dass die ePrivacy-Verordnung der Datenverarbeitung von Kommunikationsdaten oder dem Zugriff auf Endeinrichtungen ohne Einwilligung des Endnutzers engere Grenzen setzt als die Datenschutz-Grundverordnung. Hier hat die Diskussion in der Ratsarbeitsgruppe zum Schutz der Endeinrichtungen beim Internet der Dinge/M2M-Kommunikation viel Klarheit gebracht. Im Übrigen sieht die Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen zur ePrivacy-Verordnung keinen weiteren Klarstellungsbedarf zur datenschutzrechtlichen Einwilligung (zur Nachweisbarkeit der Einwilligung wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 5e der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. betreffend Verhandlungen über den Datenschutz in der elektronischen Kommunikation (ePrivacy-Reform) auf Bundestagsdrucksache 19/6709 wird verwiesen.

8. Welche regulatorischen Ziele verfolgt die Bundesregierung bei interessenbasiertem Third-Party Advertising im Rat?

Die Bundesregierung verfolgt im Rahmen der Verhandlungen zur ePrivacy-Verordnung keine besonderen regulatorischen Ziele mit Bezug zu interessenbasiertem Third-Party-Advertising. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

9. Sind die beteiligten Bundesministerien, insbesondere das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, bezüglich der regulatorischen Ziele von interessenbasiertem Third-Party Advertising derselben Meinung, und falls nicht, wie stellen sich die unterschiedlichen Meinungen dar?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

10. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, welche Auswirkungen die Einbeziehung von interessenbasiertem Third-Party Advertising auf werbefinanzierte Geschäftsmodelle der Medienbranche und somit auf das medienpluralistische Angebot im Internet hat, und falls nicht, auf welcher Grundlage basieren die regulatorischen Ziele der Bundesregierung?

Die Bundesregierung verweist zur Thematik der Online-Werbung insgesamt auf die laufenden Untersuchungen des Bundeskartellamtes (vgl. Pressemitteilung des Bundeskartellamtes vom 1. Februar 2018). Sie verfügt im Übrigen über keine belastbaren Zahlen über die konkreten Auswirkungen der Einbeziehung von interessenbasiertem Third-Party Advertising auf werbefinanzierte Geschäftsmodelle der Medienbranche und auf das medienpluralistische Angebot im Internet. Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

11. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass der Bund bei Verhandlungen im Rat zur Gesetzgebung zu werbefinanzierten Geschäftsmodellen mit Auswirkungen auf das medienpluralistische Angebot im Internet ein Einvernehmen mit den Ländern im Sinne des Lindauer Abkommens suchen muss, und falls nicht, wer ist nach Ansicht der Bundesregierung im Bereich der Meinungsvielfalt im Internet gesetzgebungsbefugt?

Es besteht aus Sicht der Bundesregierung kein Erfordernis, das Einvernehmen mit den Ländern herzustellen. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es sich bei den derzeitigen Verhandlungen über eine ePrivacy-Verordnung nicht um eine Gesetzgebung zu werbefinanzierten Geschäftsmodellen der Medien handelt, sondern um eine Gesetzgebung zum Schutz der Privatsphäre und zum Datenschutz in der elektronischen Kommunikation, die sich lediglich in Einzelfragen auf werbefinanzierte Geschäftsmodelle auswirken kann. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes besteht aus der Zuständigkeit für das Recht der Telekommunikation (Artikel 73 Absatz 1 Nummer 7 des Grundgesetzes) bzw. dem Recht der Wirtschaft (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes), soweit es sich nicht um Regelungen handelt, die dem Recht der Telekommunikation zugeordnet sind. Die Länder bringen sich über Stellungnahmen des Bundesrates in die EU-Gesetzgebung ein.

12. Soll nach Ansicht der Bundesregierung der Schutz nicht-personenbezogener Kommunikationsmetadaten der geplanten ePrivacy-Verordnung kongruent zum Schutz personenbezogener Daten entsprechend der Datenschutz-Grundverordnung ausgestaltet sein?
 - a) Falls nicht, was sind die Gründe dafür, und kann nach Ansicht der Bundesregierung dennoch ein ganzheitlicher Schutz mittels ePrivacy-Verordnung und Datenschutz-Grundverordnung gewährleistet werden?
 - b) Wie bewertet die Bundesregierung im Lichte der kongruenten Ausgestaltung die unterschiedlichen Anknüpfungspunkte von Privatsphärenschutz in der ePrivacy-Verordnung und Schutz der informationellen Selbstbestimmung in der Datenschutz-Grundverordnung?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Begriff der personenbezogenen Daten gemäß Artikel 4 Nummer 1 der Datenschutz-Grundverordnung sehr weit reicht, so dass mit nicht personenbezogenen Kommunikationsmetadaten nur solche in Betracht kommen, die sich nicht auf identifizierte oder identifizierbare natürliche Personen beziehen und die

damit nicht unter die Datenschutz-Grundverordnung fallen. Für die Bundesregierung steht außer Frage, dass die Kommunikation juristischer Personen genauso zu schützen ist wie die Kommunikation natürlicher Personen. Eine Unterscheidung kommt bei Kommunikationsdaten nicht in Betracht.

13. Welche Auswirkungen – mit Blick auf die Verhandlungen zur ePrivacy-Verordnung insgesamt und insbesondere auf das interessenbasierte Third-Party Advertising – hat nach Meinung der Bundesregierung das Ergebnis des Vorabentscheidungsersuchens des Bundesgerichtshofes im Fall Breyer/Bundesregierung (Rs. C-582/14 & C 582/14 REC) auf die Frage, ob IP-Adressen personenbezogene Daten sind?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in den angeführten Rechtssache nicht auf die Verhandlungen auswirkt. Es handelt sich dabei um die Frage der Verarbeitung von IP-Adressen als personenbezogene Daten, die bei der Nutzung eines Dienstes der Informationsgesellschaft verarbeitet werden. Dafür gelten die allgemeinen Regeln.

